Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 091

Voorstel van wet van de leden Segers, Rebel en Kooiman tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel)

Nr. 7

VERSLAG
Vastgesteld 10 juli 2015

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel van de leden Segers, Rebel en Kooiman tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (hierna: het wetsvoorstel). Zij prijzen de initiatiefnemers dat zij tijd en arbeid hebben ingezet om met grote ijver het recht van initiatief te praktiseren. Samen met de initiatiefnemers zijn deze leden van mening dat daadkrachtig en daadwerkelijk moet worden opgetreden tegen mensenhandel en uitbuiting van kwetsbare personen. Het wetsvoorstel beoogt de persoon strafbaar te stellen die weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de prostituee gedwongen is of wordt bewogen tot het werk. Voornoemde

kst-34091-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

leden willen voorop stellen dat bescherming van personen die zich tegen hun wil prostitueren de hoogste prioriteit heeft. De aan het woord zijnde leden hebben evenwel nog enkele vragen bij dit wetsvoorstel, met name daar waar het gaat over de handhaafbaarheid van het voorstel als ook op de zogenoemde schuldvariant, het redelijkerwijs kunnen vermoeden van gedwongen prostitutie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers ervan. Deze leden zijn van mening dat de voorgestelde strafbepaling kan bijdragen aan het vergroten van de bewustwording van het slachtofferschap van mensenhandel bij klanten van prostituees. Ook vinden zij dat het tijd wordt om de klant te confronteren met zijn verantwoordelijkheid om misstanden in de prostitutiebranche tegen te gaan.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling en instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden kunnen zich op vrijwel alle punten goed vinden in het voorstel maar hebben desalniettemin nog een klein aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij bedanken de initiatiefnemers voor de totstandkoming hiervan en hebben nog enkele vragen. Deze leden kunnen zich volledig vinden in de voorgestelde wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht. Samen met de initiatiefnemers delen zij de mening dat klanten van prostitutie die redelijkerwijs hadden moeten weten dat ze met een slachtoffer van mensenhandel te maken hadden, strafrechtelijk dienen te worden vervolgd. Voornoemde leden menen zich te herinneren dat een dergelijke aanpak eerder is voorgesteld, namelijk in 2007 door de leden Ed Anker (ChristenUnie) en Marleen de Pater (CDA). Deze leden vragen de initiatiefnemers te beschrijven welke concrete stappen destijds in de Kamer zijn gezet om dit voornemen te realiseren. Ook vragen zij, gelet op deze voorgeschiedenis en de positieve grondhouding en bereidheid van deze leden om strafbaarstelling te verdedigen in beide parlementen, of het niet een idee zou zijn om ook een van de leden van de CDA-fractie toe te voegen aan de rij van ondertekenaars. Deze leden vernemen daarop graag een reactie van de initiatiefnemers.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en willen de initiatiefnemers graag complimenteren met het voorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van het bestrijden van mensenhandel zowel in de prostitutiebranche als in andere sectoren. Deze leden vragen in hoeverre dit wetsvoorstel daadwerkelijk aan de strijd tegen mensenhandel bijdraagt. Daarom hebben zij hierover een aantal vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het is naar de mening van deze leden onverkwikkelijk dat zoveel mensen in de prostitutiesector het slachtoffer zijn van gedwongen prostitutie en mensenhandel. Zij delen het streven van de initiatiefnemers om op te komen voor de bescherming van de vrijheid en waardigheid van slachtoffers. Daarom ondersteunen deze leden de inzet om ook prostituanten bij de aanpak van mensenhandel en gedwongen prostitutie in ogenschouw te nemen en hen bij het negeren van signalen strafrechtelijk verantwoordelijk te houden. Zij constateren bovendien dat het wetsvoorstel wordt omarmd door onder meer het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie (hierna:

OM), de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: NRM) en andere partijen in het veld, als een welkome aanvulling op het bestaande (strafrechtelijke) instrumentarium. Dat neemt niet weg dat deze leden enkele vragen over het wetsvoorstel willen stellen.

De leden van de SGP-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze delen de opvatting van de initiatiefnemers dat het belangrijk is dat er goede regels zijn om dit misbruik tegen te gaan. Zij steunen het doel van het wetsvoorstel. Wel hebben zij er enkele vragen over.

2. Achtergrond

De leden van de PvdA-fractie lezen dat op dit moment nog onvoldoende bewustwording aanwezig is bij de prostituant omtrent misstanden en gedwongenheid in de prostitutiebranche. Deze leden vragen welke redenen ten grondslag liggen aan de beperkte bereidheid van klanten om contact op te nemen met de autoriteiten in geval van duidelijke signalen van ernstige misstanden. Op welke aanvullende instrumenten moet volgens de initiatiefnemers worden ingezet om de bereidheid van klanten om misstanden tegen te gaan te vergroten?
Voornoemde leden zijn van mening dat de bereidheid van prostituanten om misstanden in de prostitutiebranche te melden onmisbaar is voor het tegengaan van uitbuiting van prostituees. Zij vragen in het licht van het voorgaande op welke wijze rekening wordt gehouden met de gewenste privacy van prostituanten omtrent de afname van seksuele diensten in relatie tot hun bereidheid om misstanden te melden. Houden de politie en het OM rekening met de privéomstandigheden van de prostituant?
De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat prostituees die vrijwillig en legaal seksuele diensten tegen betaling willen leveren daarbij niet onnodig belast moeten worden met belemmeringen opgeworpen door de overheid. Deze leden vragen in het licht van het voorgaande hoe de initiatiefnemers aankijken tegen de veelvoorkomende maximering van het aantal vergunningen in gemeenten voor thuisprostitutie, waardoor veel prostituees niet vrij zijn om te kiezen voor de mogelijkheid om te werken vanuit huis. Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen de sluiting van vele raambordelen? Leidt de schaarste van werkplekken niet tot een onbedoelde verschuiving van prostitutie richting de illegaliteit? Hoe verhoudt deze verschuiving zich tot de voorliggende strafbepaling? Hoe duidelijk is het straks, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Kamerstuk 33885, hierna: Wrp), voor klanten die gebruik maken van prostituees die vanuit huis werken of ze een dienst afnemen in het legale of illegale deel van de seksbranche?

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de samenleving bewust dient te worden gemaakt van de misstanden in de seksbranche waar het gaat om (de uitbuiting van) slachtofferschap van mensenhandel en de noodzaak voor prostituanten om hierop alert te zijn.

De leden van de D66-fractie betwijfelen de verwachting van de initiatiefnemers dat de strafbaarstelling een aanmoediging zal zijn voor klanten om misstanden te melden. Deze leden vrezen dat dit averechts kan werken. Er gaat namelijk een afschrikkende werking richting klanten van uit. Mensenhandel gaat hierdoor nog verder ondergronds, waar de politie er geen zicht op heeft. Waarop is de verwachting van de initiatiefnemers gebaseerd? Is dit een aanname of zijn er elders resultaten geboekt met deze aanpak? Zo ja, waar precies en wat waren de resultaten? Waarom denken de initiatiefnemers dat klanten na invoering van dit wetsvoorstel

vaker misstanden gaan melden en daarmee het risico gaan nemen om verdacht te worden van het misbruiken van een slachtoffer van mensenhandel? Zullen klanten niet minder geneigd zijn zulke misstanden te melden omdat ze vervolging zullen vrezen? Hoe voorziet het wetsvoorstel de klant van bescherming bij het maken van een melding? Wat is het huidige percentage van meldingen van mensenhandel door klanten? Zijn de initiatiefnemers bereid om een nulmeting hiernaar te doen en dit na een aantal jaar te evalueren om te controleren of het gewenste effect wordt bereikt?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de initiatiefnemers het wetsvoorstel plaatsen binnen de brede aanpak van mensenhandel en gedwongen prostitutie. Deze leden vragen hoe de initiatiefnemers aankijken tegen de rol van de prostituant binnen de aanpak van mensenhandel en de gedwongen prostitutie, in bredere dan alleen strafrechtelijke zin. Uit onderzoek van de GGD Amsterdam blijkt dat een aanzienlijk deel van de prostituanten zich niet verantwoordelijk voelt voor situaties van mensenhandel en gedwongen prostitutie. In hoeverre kan dit met het onderhavige wetsvoorstel worden doorbroken? Voorts vragen deze leden wat van de prostituant mag worden verwacht op het moment dat signalen van slachtofferschap worden geconstateerd en nog niet tot seksuele handelingen is overgegaan.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de tijd rijp is om de twintigste-eeuwse gedachte van de zogenaamde vrijheid van de prostituee aan de kant te zetten en te kiezen voor een moderne benadering van de bescherming van vrouwen tegen uitbuiting en souteneurschap uitdrukkelijk te verbieden. Hoe kijken de initiatiefnemers van dit voorstel hier tegenaan? Zou een dergelijke aanvulling van het wetsvoorstel een verbetering zijn van de bestrijding van misstanden in de prostitutiesector? Laten de diverse onderzoeken die er in de achterliggende jaren zijn geweest niet zien dat legale prostitutie meer problemen oproept dan oplost?

3. Wenselijkheid

De leden van de SP-fractie vragen of het verstandiger zou zijn eerst de wijziging van de Wrp af te wachten.

De leden van de CDA-fractie zijn het met de initiatiefnemers eens dat de novelle van de Wrp een afgezwakte versie is van het oorspronkelijke voorstel maar dat het wel zaak is dat dit wetsvoorstel snel wordt ingevoerd. Deze leden vragen de initiatiefnemers of zij enig idee hebben waarom de Kamer nog steeds niet de nota naar aanleiding van het verslag van dit wetsvoorstel heeft ontvangen, terwijl het verslag van de commissie al in april 2014 aan de regering is verzonden. Bij brief van 8 juli 2015 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat de Kamer uiterlijk 16 juli 2015 de nota naar aanleiding van het verslag zal ontvangen. Voornoemde leden vragen welke onderdelen uit dit verslag zo lastig te beantwoorden zijn door de regering, gezien de lange antwoordtermijn. Zij zijn benieuwd of de initiatiefnemers hier meer zicht op hebben gelet op de mogelijke afstemming over onderhavig wetsvoorstel. Kunnen zij dientengevolge aangeven waarom dit wetsvoorstel zo vertraagd wordt vanuit de zijde van de regering?
De genoemde leden vragen of de initiatiefnemers kunnen aangeven wat de reactie van de regering was op het advies van de NRM uit 2011 naar aanleiding van de implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad

(hierna: richtlijn 2011/36/EU), om tot de voorgestelde strafbaarstelling over te gaan.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de aanname van de Wrp door de Eerste Kamer nog een verandering zou brengen in dit wetsvoorstel. Met name denken zij hierbij aan de verhoogde leeftijdsgrens in dat voorstel. Zou de grens van 21 jaar dan niet ook moeten gelden voor de prostituant die gebruik maakt van de diensten van een prostituee?

4. Huidig strafrechtelijke instrumentarium

De leden van de VVD-fractie lezen dat in de memorie van toelichting melding wordt gemaakt van de internationale context van het wetsvoorstel. In Engeland en Finland kent men reeds een specifieke strafbaarstelling voor de klant die gebruik maakt van diensten van een uitgebuite prostituee. Kan nader worden ingegaan op de ervaringen met een dergelijke strafbaarstelling? Wordt mensenhandel daadwerkelijk tegengegaan met het inroepen van de aldaar geldende strafbaarstelling? Waar zitten de knelpunten in het gebruik van een dergelijke strafbaarstelling?

De leden van de SP-fractie vragen hoe in Finland wordt omgegaan met de door het initiatiefnemers geconstateerde tekortschieten van de aldaar vigerende wet.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers of zij over jurisprudentie beschikken waaruit duidelijk kenbaar wordt dat het huidige artikel 273, eerste lid, onder 6, van het Wetboek van Strafrecht (Sr), (bewijsrechtelijk) te kort schiet om klanten die gebruik maken van prostituees die worden uitgebuit, te veroordelen.
Deze leden vragen of de initiatiefnemers van mening zijn dat ook de (hoogte van) een betaling op zich zelfgenomen al een signaal van mensenhandel kan zijn. Dit in het licht van het voorbeeld dat de initiatiefnemers zelf noemen, de mogelijkheid van vervulling van de delictsomschrijving wanneer geen betaling plaatsvindt en gelet op de eerdere wetsgeschiedenis.

De leden van de PVV-fractie vragen waarop de stellingname is gebaseerd dat de bereidheid van prostituanten om misstanden te melden zal afnemen bij een risicoaansprakelijkheid zoals thans in Engeland geldt. Kan dit nader onderbouwd worden?

De leden van de D66-fractie constateren dat uit de Finse praktijk is gebleken dat wetenschap van uitbuiting (opzet) zich moeilijk laat bewijzen. Waarom denken de initiatiefnemers dat falend bewustzijn (schuld) gemakkelijker te bewijzen zal zijn? Als strafbaarstelling van de klant in de praktijk niet te handhaven is, wat is dan de toegevoegde waarde van het voorstel? Wat is de toegevoegde waarde van de schuldvariant ten opzichte van de opzetvariant, gezien het bezwaar van het gebrek aan voorzienbaarheid van de prostituant? Zijn de initiatiefnemers bereid om een nulmeting te doen van het aantal jaarlijkse veroordelingen en dit na een aantal jaar te evalueren om te controleren of bij de Nederlandse variant betere resultaten worden bereikt dan bij de Finse optie?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de internationale context van dit wetsvoorstel. Zijn de initiatiefnemers van mening dat Nederland thans uit de pas loopt in internationaal perspectief? Is naar hun mening met dit wetsvoorstel aan artikel 18, vierde lid, van de richtlijn 2011/36 EU voldaan?

De leden van de SGP-fractie constateren dat dit wetsvoorstel een aanvulling is op het bestaande artikel 273f Sr, dat bedoeld is om mensenhandel tegen te gaan. In de memorie van toelichting staat dat er een mogelijkheid is dat een deel van deze gevallen ook zou kunnen vallen onder het «voordeel trekken» uit prostitutie op grond van het zesde onderdeel van het eerste lid. Deze leden constateren dat er in die gevallen een straf mogelijk is tot twaalf jaar. Hoe verhoudt deze strafmaat zich tot de in dit wetsvoorstel gekozen strafmaat? Zijn deze strafbepalingen die deels overlappen wel voldoende op elkaar afgestemd? Wat is de praktijk rond «voordeel trekken» en de daarbij behorende strafmaat?
De initiatiefnemers van het wetsvoorstel wijzen erop dat in Engeland sprake is van een bredere strafbepaling die gericht is op alle vormen van dwang of misleiding, ongeacht het feit of er sprake is van mensenhandel. Deze lezen in de memorie van toelichting dat de initiatiefnemers daar niet voor kiezen. Voornoemde leden vragen of dat wel »een logische keuze is. Zou juist bij een sector waar zoveel sprake is van misstanden en uitbuiting meer verantwoordelijkheid bij de prostituant gelegd kunnen worden, zodat hij wel gedwongen is om zeer alert te zijn of er geen sprake is van uitbuiting? Is de gekozen norm niet te hoog om te kunnen bewijzen en daarom niet effectief genoeg? Zou het risico dat de prostituant in de context in Engeland loopt, nog beter werken in het kader van de bestrijding van mensenhandel? Zou dat ook geen betere bescherming betekenen voor die vrouwen die juist niet of moeilijk aan durven geven dat er sprake is van uitbuiting, terwijl er sprake is van een zeer vergaande inbreuk op de lichamelijke integriteit als zij gedwongen worden als prostituee werkzaam te zijn? Is de initiatiefnemers meer bekend over de effectiviteit van die bepaling in Engeland?
Kan verder worden aangegeven welke concrete voorstellen in België en Schotland in discussie zijn om de prostituant te criminaliseren?

5. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie delen de inschatting van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) dat het wetsvoorstel in de praktijk lastig handhaafbaar zal zijn. Immers, wat zijn de bewijsvereisten ten aanzien van het criterium »weet of redelijkerwijs moet vermoeden» dat de prostituee gedwongen wordt de seksuele diensten aan te bieden? Is het niet extreem lastig vast te stellen onder welke uiterlijke signalen de klant de prostituee heeft aangetroffen? Dit geldt ook voor de omstandigheden waarin de klant de prostituee aantreft. In de gevallen die de initiatiefnemers noemen ligt het voor de hand aan te nemen dat sprake zou kunnen zijn van dwang. Maar wat als die signalen minder duidelijk en expliciet zijn, zoals bijvoorbeeld in de legale en vergunde sector? Wanneer moet worden aangenomen dat de klant had moeten weten dat de prostituee die hij bezoekt gedwongen wordt seksuele diensten aan te bieden? Wat mag, dan wel moet, van de klant worden verwacht voordat hij overgaat tot het afnemen van de seksuele diensten? Is voor de klant vooraf voldoende voorzienbaar wanneer hij strafrechtelijk aansprakelijk is? Kan de klant bijvoorbeeld worden veroordeeld als de prostituee hem vertelt dit werk te doen om uit de schulden te komen en de klant er achteraf achter komt dat een derde hier misbruik van maakt?
De aan het woord zijnde leden constateren dat de initiatiefnemers aan de hand van een tweetal casus signalen beschrijven die zouden kunnen leiden tot strafbaarstelling op grond van het wetsvoorstel. Het valt deze leden op dat in beide voorbeelden betaling verricht wordt aan een tussenpersoon. Moeten zij hieruit afleiden dat betaling aan (of via) een derde in de optiek van de initiatiefnemers als signaal van uitbuiting en mensenhandel moet worden opgevat? Of zijn situaties denkbaar waarbij dan geen sprake van mensenhandel of uitbuiting hoeft te zijn? Had

rechtstreekse betaling aan de sekswerker verschil gemaakt in de beoordeling van de casus? Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen het risico dat klanten in het geheel niet meer geneigd zullen zijn eventuele vermoedens van misstanden na het afnemen van seksuele diensten te melden bij de politie, aangezien de kans groot is dat zij onderwerp van vervolging zullen worden?

De leden van de PvdA-fractie lezen in het advies van de Afdeling advisering dat de voorgestelde schuldvariant in hun ogen een probleem vormt in verband met de voorzienbaarheid en dus de rechtszekerheid. Daarom vragen deze leden de initiatiefnemers nader in te gaan op de vraag in hoeverre te bepalen is wanneer de prostituant het slachtofferschap van een prostituee bij slechts een enkel signaal redelijkerwijs had moeten vermoeden. Ook vragen de voornoemde leden aan de initiatiefnemers om met praktijkvoorbeelden te illustreren in welke gevallen de voorwaardelijke opzetvariant onvoldoende toereikend is ten opzichte van de schuldvariant om op te treden tegen de klant die misbruik maakt van een slachtoffer van mensenhandel.
De aan het woord zijnde leden lezen in het advies van de Afdeling advisering dat de door de initiatiefnemers gemaakte vergelijking met schuldheling niet geheel opgaat omdat de prostitutiebranche geen reguliere markt betreft waarin diensten, prijzen en arbeidsomstandigheden voor een ieder kenbaar en vergelijkbaar zijn. Deze leden vragen of de initiatiefnemers deze conclusie van de Afdeling advisering delen. Ook vragen zij welke kenmerken en elementen van diensten, prijzen en arbeidsomstandigheden in de prostitutiebranche het slachtofferschap van de prostituee voor de prostituant voorzienbaar maken.
Voornoemde leden zijn van mening dat klanten van minderjarige slachtoffers van mensenhandel zwaarder moeten worden gestraft dan klanten van meerderjarige slachtoffers. Zij zijn dan ook blij dat de initiatiefnemers hun wetsvoorstel op dit punt hebben gewijzigd. Deze leden vragen waarom is gekozen voor een strafdreiging van zes jaar. Op grond van de Wrp is de klant die diensten afneemt van een prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt strafbaar. Hoe verhoudt volgens de initiatiefnemers deze strafbaarstelling en de bijbehorende strafdreiging van twaalf maanden hechtenis of een geldboete van de derde categorie zich tot de door hun voorgestelde strafbaarstelling van de klant en de bijbehorende strafdreiging? Welk instrumentarium is er straks voorhanden om de klant die misbruik maakt van een prostituee in de leeftijdscategorie 18–21 die slachtoffer van mensenhandel is aan te pakken? Zou er een aparte strafdreiging moeten komen voor klanten van slachtoffers van mensenhandel tussen de 18 en 21 jaar? Zo ja, welke zou dat moeten zijn?
De aan het woord zijnde leden zijn verbaasd over het onderscheid in minderjarigheid in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES. Zijn de initiatiefnemers bereid om de leeftijd in artikel 286f, derde lid, 2° gelijk te trekken met die in artikel 273f, derde lid, 2°?

De leden van de SP-fractie vinden het een goede zaak dat de initiatiefnemers er voor kiezen niet slechts het voordeel trekken van de uitbuiting van een slachtoffer van mensenhandel in de seksbranche strafbaar te stellen, zoals thans in artikel 273f Sr het geval is, maar nu ook het verrichten van seksuele handelingen met een slachtoffer van mensenhandel op te nemen als strafbaar feit in het Wetboek van Stafrecht. Deze leden horen graag van de initiatiefnemers waarom zij voor een geldboete van de vierde categorie hebben gekozen. Is dit niet aan de lage kant?

De leden van de PVV-fractie lezen dat voor het redelijkerwijs kunnen vermoeden van gedwongen prostitutie en/of mensenhandel signalen van slachtofferschap van belang zijn. Kan nader worden onderbouwd hoe dit

«redelijkerwijs vermoeden» van een prostituant dient te worden aangetoond? Is ook rekening gehouden met de gevallen waarin de prostituee liegt over een uiterlijk signaal of gedragskenmerk? Zo nee, waarom niet? Op welke wijze denken de initiatiefnemers dat dit in de praktijk ontkracht, dan wel bewezen kan worden?
Op welke wijze kan bij een prostituant een redelijk vermoeden van gedwongen prostitutie/mensenhandel worden aangetoond indien de prostituee de Nederlandse (of Engelse) taal niet machtig is? Op welke wijze denken de initiatiefnemers dit in de praktijk te kunnen bewijzen? Op welke wijze kunnen prostituanten gedwongen worden eerst te controleren of sprake is van gedwongen prostitutie/mensenhandel?

De leden van de D66-fractie kunnen zich vinden in de opzetvariant, maar delen de zorgen van de Afdeling advisering over de schuldvariant. Hoe valt het te bewijzen dat iemand redelijkerwijs had kunnen weten dat het ging om een gedwongen sekswerker?
Deze leden vragen hoe klanten signalen van mensenhandel kunnen opvangen als signalen van uitbuiting door de betrokken handhavers of hulpverleners nog niet altijd worden opgemerkt. Is voor het herkennen van mensenhandel niet een bepaalde mate van expertise nodig? Zijn klanten überhaupt in staat om goed in te schatten of er sprake is van mensenhandel of uitbuiting? Worden klanten verantwoordelijk gehouden voor het maken van een inschatting die ze niet kunnen maken? Waarom zijn klanten in staat om signalen op te vangen die hulpverleners of de politie niet in staat zijn op te vangen?
Deze leden maken zich zorgen over het feit dat er ook in het legale deel van de prostitutie mensenhandel bestaat. Waarom wordt bij de legale en vergunde sector de verantwoordelijkheid niet bij de exploitant neergelegd in plaats van bij de klant? Is het niet vanzelfsprekend dat klanten van de legale en vergunde sector ervan uitgaan dat ze gebruik maken van een legale dienst waarin aan de eisen van de wet tegemoet wordt gekomen? Als de toezichtinstanties niet in staat zijn om tijdens controles signalen van dwang of uitbuiting op te vangen, hoe kan een klant van de legale en vergunde sector dit wel doen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het denkbaar is dat signalen van slachtofferschap van mensenhandel pas na het aanvangen van seksuele handelingen worden geconstateerd. Deze leden vragen in hoeverre het mogelijk en wenselijk is dat daders van mensenhandel als prostituant worden veroordeeld. Waarom is bij de strafverzwaring in het tweede lid van het voorgestelde artikel 273g Sr niet gekozen voor aansluiting bij de voorgenomen verhoging van de prostitutieleeftijd naar 21 jaar? Voornoemde leden vragen de initiatiefnemers op welke wijze slachtofferschap van mensenhandel vast moet komen te staan voor veroordeling onder het voorgestelde artikel 273g Sr.

De leden van de SGP-fractie constateren dat een belangrijk vraagstuk bij het voorliggende wetsvoorstel de bewijsvoering betreft. De genoemde leden zouden graag zien dat de handhaving van deze strafrechtelijke bepaling niet belemmerd wordt door moeilijkheden om het bewijs rond te krijgen. Hoe wordt voorkomen dat het bewijs te zwak is? Wordt er extra geïnvesteerd in expertiseverbetering bij de politie en het OM om het bewijs beter rond te krijgen? Zijn die hoge eisen aan de kwaliteit van de opsporing niet te hoog gegrepen?
De initiatiefnemers noemen het voorbeeld van de bewijsvoering bij schuldheling. Kunnen zij (bijvoorbeeld aan de hand van beschikbaar onderzoek of afgehandelde strafzaken) aangeven waar de belangrijkste problemen zitten bij de bewijsvoering? Hoe worden die problemen in de praktijk ondervangen? Kan dat bij dit wetsvoorstel op vergelijkbare wijze?

De genoemde leden vragen vervolgens in hoeverre het voor de bewijslast van het «weten of redelijkerwijs vermoeden» nog uitmaakt of er sprake is van eenmalig gebruik van de diensten van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel of van een vaker voorkomende situatie bij dezelfde (of verschillende) prostituees? Hoe wordt dat in de praktijk meegewogen?

6. Financiële paragraaf

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over het toezicht en de handhaving van dit wetsvoorstel. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op de handhaving van dit wetsvoorstel en een overzicht van de financiële gevolgen en capaciteitslasten hiervan, zowel voor gemeenten als voor de politie.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de initiatiefnemers erop wijzen dat de financiële consequenties van het wetsvoorstel er vooral vanaf hangen hoeveel prioriteit de opsporing en vervolging van dit nieuwe delict zal hebben. Deze leden vragen in hoeverre er nu al zicht is op een daadwerkelijke inspanning die de politie en het OM zullen leveren om handelen in strijd met deze strafbepaling op te sporen. Dit is temeer van belang omdat in de memorie van toelichting staat dat een stevig bewijs nodig is om deze delicten succesvol te vervolgen. Is dit helemaal inpasbaar in het bestaande beleid?

7. Consultaties

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de onvrede over de aanpak van mensenhandel moet worden opgelost door het vergroten van de pakkans. Zij begrijpen dat het OM heeft opmerkt dat zowel voor de opsporing van mensenhandel als het misbruik van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel, gespecialiseerde opsporingsteams vereist zijn. In dat verband vragen deze leden hoeveel capaciteit er bij politie en justitie beschikbaar zal zijn voor bovengenoemde taken? Achten de initiatiefnemers deze capaciteit voldoende om de pakkans van mensenhandelaren en strafbare prostituanten ook daadwerkelijk te vergroten?

De leden van de SP-fractie vernemen graag van de initiatiefnemers of zij een inschatting kunnen geven van het aantal criminelen dat zich in Nederland bevindt en bezighoudt met de uitbuiting van vrouwen en mannen in de seksbranche. Ook vragen deze leden of de initiatiefnemers een inschatting kunnen geven van het aantal zaken dat de politie jaarlijks kan onderzoeken, gezien de krapte bij de politie.

De leden van de D66-fractie ontvangen graag als bijlage de volledige reacties van de openbare lichamen en van de verschillende instanties als gevolg van de consultatie.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het OM aandacht vraagt voor gespecialiseerde opsporingsteams. Deze leden willen dit ook benadrukken. Zij vragen de initiatiefnemers of hier naar hun mening ook al voldoende aandacht voor is in de opsporingspraktijk. Wordt er niet veel te weinig van die specialisatie gebruik gemaakt?

8. Overige

De leden van de D66-fractie vragen of de initiatiefnemers andere alternatieven hebben overwogen, zoals betere voorlichting en betere samenwerking tussen de politie, klanten en prostituees om misstanden uit

te bannen. Waarom is het invoeren van een wet die praktisch niet uitvoerbaar is een betere alternatief?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in een recente zaak in Valkenburg met betrekking tot gedwongen (minderjarige) prostitutie het OM heeft aangegeven te willen onderzoeken of aan de daders hulp kan worden geboden. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn als daders kampen met een (grensoverschrijdende) seksverslaving. Wat kan volgens de initiatiefnemers gedaan worden om prostituanten, die strafbaar zijn onder het voorgestelde artikel 273g Sr en met dergelijke problematiek worstelen, na hun veroordeling te helpen met dit gedrag te breken?

De leden van de SGP-fractie merken op dat in de titel en de citeertitel van het wetsvoorstel wordt gesproken over «misbruik van prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel». Hieruit zou de onbedoelde suggestie kunnen gaan dat er ook vormen van gebruik van de diensten van deze prostituees zijn die wel toegestaan zijn. Hebben de initiatiefnemers ook overwogen te kiezen voor de term «gebruik van diensten» in plaats van «misbruik»? Zou daarmee de doelstelling van het wetsvoorstel niet beter worden weergegeven?
Deze leden vragen hoe het voorgestelde tweede lid van de nieuwe strafbepaling zich verhoudt tot de bepalingen over misbruik van minderjarigen in artikel 248 Sr e.v.

De voorzitter van de commissie,
Ypma

Adjunct-griffier van de commissie,
Verstraten